Deutscher Bundestag **Drucksache 17/5295**

17. Wahlperiode 28. 03. 2011

Unterrichtung

durch den Parlamentarischen Beirat für nachhaltige Entwicklung

Europäische Nachhaltigkeitsstrategie

Inhaltsverzeichnis

1 Hintergrund

Nachhaltigkeit muss Leitprinzip der europäischen Politik sein, sowie umfassend und konsequent Berücksichtigung finden. Die Nachhaltigkeitsstrategie ist eine Zukunftsstrategie: Wenn Nachhaltigkeit als politische Querschnittsaufgabe begriffen wird, kann sie zum Innovationsmotor werden. Das Prinzip der nachhaltigen Entwicklung beeinflusst alle Politikfelder. Technologischer, ökonomischer und gesellschaftlicher Fortschritt muss sich an diesem Prinzip messen lassen. Wichtig ist dabei, dass die Leitlinien nachhaltiger Entwicklung nicht zugunsten kurzfristiger Zielvorgaben verdrängt werden.

Vor dem Hintergrund der Überlegungen zur Weiterentwicklung der EU-Nachhaltigkeitsstrategie (ESDS – European Sustainable Development Strategy) hat sich der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung (PBNE) gemäß seinem aus dem Einsetzungsbeschluss vom 17. Dezember 2009 resultierenden Auftrag mit dem aktuellen Stand und möglichen Perspektiven zur Weiterentwicklung der EU-Nachhaltigkeitsstrategie befasst. Mit seiner Stellungnahme bewertet der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung den aktuellen Stand der EU-Nachhaltigkeitsstrategie hinsichtlich Zielerreichung, Implementierung in den politischen Alltag, Vernetzung mit anderen EU-Strategien und Ausstrahlung in die deutsche Nachhaltigkeitsstrategie. Zudem spricht der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung Empfehlungen zur Weiterentwicklung der EU-Nachhaltigkeitsstrategie aus. Er fordert die Bundesregierung auf, sich hierfür in den europäischen Institutionen mit Nachdruck einzusetzen. Darüber hinaus appelliert er an die Kommission, die notwendigen Vorarbeiten für die Überarbeitung der EU-Nachhaltigkeitsstrategie voranzutreiben.

2 Nachhaltigkeitsmanagement

Der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung stellt fest, dass die EU-Nachhaltigkeitsstrategie im Rahmen des organisatorischen Gesamtgefüges der EU-Institutionen noch nicht gut verankert ist. Die Umsetzung der EU-Nachhaltigkeitsstrategie muss stärker in der Arbeit des Europäischen Parlamentes, des Ministerrates, des Europäischen Rates und der Kommission verankert werden, sodass die nachhaltige Entwicklung zur Richtschnur europäischer Politik werden kann. Der von der EU-Kommission und dem Vorsitz des Europäischen Rates angesprochene Aspekt des Folgenabschätzungssystems der Europäischen Union (EU) ist aus Sicht des Parlamentarischen Beirats für nachhaltige Entwicklung zu unterstützen. Wenn die möglichen Auswirkungen von Vorhaben auf die Bereiche Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt konsequent geprüft werden, kann dies zu einer nachhaltigen Entwicklung beitragen. Voraussetzung ist jedoch eine transparente und nachvollziehbare Darstellung der bei der Prüfung gewonnenen Ergebnisse und Erkenntnisse, wie sie auch durch die in die deutsche Gesetzesfolgenabschätzung integrierte Nachhaltigkeitsprüfung angestrebt ist. Nur so ist eine prioritätenorientierte nachvollziehbare Entscheidung unter angemessener Berücksichtigung der gewollten Wirkungen und möglicherweise ungewollten Nebenwirkungen möglich.

2.1 Begleitung der Europäischen Nachhaltigkeitsstrategie im Europäischen Parlament und im Deutschen Bundestag

Die Europäische Nachhaltigkeitsstrategie wird im Deutschen Bundestag seitens des Parlamentarischen Beirats für nachhaltige Entwicklung begleitet. Dabei beschränkt sich der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung nicht allein auf die Auswertung der schriftlich vorliegenden Informationen, sondern hat gemeinsam mit dem Europaausschuss des Bundestages am 27. Oktober 2010 eine öffentliche Anhörung zur EU-Nachhaltigkeitsstrategie durchgeführt. Die Ergebnisse der Anhörung fließen in die Arbeit des Parlamentarischen Beirats für nachhaltige Entwicklung ein.

Der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung bedauert, dass das Europäische Parlament bisher nicht ausreichend bei der Ausgestaltung und Umsetzung der EU-Nachhaltigkeitsstrategie beteiligt ist.

2.2 Bedeutung der Europäischen Nachhaltigkeitsstrategie für und Verzahnung mit anderen europäischen bereichsübergreifenden Strategien, wie z. B. Europa 2020

In der erneuerten Nachhaltigkeitsstrategie vom Juni 2006 werden Nachhaltigkeitsstrategie und Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung als zwei sich ergänzende Strategien bezeichnet. Die Erste stehe für Lebensqualität, Generationengerechtigkeit und Kohärenz zwischen den Politikfeldern, die Zweite für Wettbewerbsfähigkeit, Wirtschaftswachstum und Beschäftigung. Durch deren Verknüpfung sollte verdeutlicht werden, dass ökonomische, soziale und ökologische Ziele sich gegenseitig verstärken können. Damit sollte Europa für die Globalisierung wettbewerbsfähig gemacht werden.

Demografischer Wandel, Klimawandel und die Finanzkrise mit ihren weitreichenden Auswirkungen auf Realwirtschaft und öffentliche Finanzen haben deutlich gemacht, dass Wettbewerbsfähigkeit alleine nicht ausreicht, sondern Nachhaltigkeit oberste Priorität haben muss. Das fand bei der Fortführung der Lissabon-Strategie als Strategie Europa 2020 durchaus Beachtung. In ihr geht es um ein intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum. Dabei wurden allerdings lediglich die Lissabonziele um zehn Jahre nach hinten geschoben. Es mangelt an einer wirklichen Strategie zur Erreichung der Nachhaltigkeitsziele.

Was die Hierarchie der Strategien betrifft, stellt die Kommission in ihrer Mitteilung vom 28. Juli 2009 fest, dass manche Staaten kritisierten, dass es mehrere bereichsübergreifende Strategien gebe, so zum Beispiel auch die Strategien Klima- und Energiepolitik und die integrierte Meerespolitik. Es müsse deutlicher hervorgehoben werden, dass die Nachhaltigkeitsstrategie als übergeordnete Strategie gelte. Der Parlamentarische Beirat für nachhal-

tige Entwicklung unterstreicht diese Forderung. Nachhaltigkeit betrifft sämtliche Lebensbereiche und muss deshalb Maßstab sein für andere, auch bereichsübergreifende Strategien. Das erkennt der Rat in seinem Bericht vom 1. Dezember 2009 und in seinen Schlussfolgerungen vom 11. Dezember 2009 auch an. Die Strategie Europa 2020 zähle zu den kurz- und mittelfristigen Strategien, für die die langfristigen Nachhaltigkeitsziele Gültigkeit besäßen. Dabei seien die begleitenden Strategien explizit auf die EU-Nachhaltigkeitsstrategie abzustimmen. In diesem Zusammenhang ist positiv zu erwähnen, dass die EU damit begonnen hat, den Nachhaltigkeitsaspekt in eine Vielzahl weiterer politischer Strategien einzubinden. Der Eurostat Monitoring Bericht 2009 zeigt, dass es nur wenige konkrete Zielsetzungen in der Nachhaltigkeitsstrategie gibt. Das zeigt die Bewertung der einzelnen Themenfelder in Gliederungspunkt 3.

Wichtig für die Akzeptanz der Nachhaltigkeitsstrategie und anderer bereichsübergreifender Strategien ist ein angemessener Zeitplan bei der Aufstellung der Ziele und bei der Überarbeitung der Strategien. Um die für die Umsetzung der Ziele erforderliche Verbindlichkeit zu erreichen, müssen nationale Parlamente und das Europäische Parlament künftig angemessen in den Entwicklungs- bzw. Überarbeitungsprozess der Strategien eingebunden werden. Bei der Strategie Europa 2020 war das nicht der Fall. Angesichts der geplanten Überprüfung der Europäischen Nachhaltigkeitsstrategie in 2011 fordert der PBNE deshalb die frühzeitige Einbindung der nationalen Parlamente sowie des Europäischen Parlaments.

2.3 Verknüpfung der europäischen mit den nationalen Nachhaltigkeitsstrategien

Die Behandlung des Fortschrittsberichts im Parlamentarischen Beirat für nachhaltige Entwicklung hat bisher nicht zu der Gewissheit geführt, dass am Ziel der Nachhaltigkeit in EU-27 hinreichend abgestimmt und zielführend gearbeitet würde. Auch nicht, dass es die sinnvolle Verknüpfung der europäischen mit den nationalen Nachhaltigkeitsstrategien gäbe. Es ist vielmehr der Eindruck vorherrschend, dass der Umgang mit der EU-Nachhaltigkeitsstrategie der Orientierung und neuer zielführender Impulse bedarf.

Die Stellungnahme der Bundesregierung zur Einordnung der Eurostat-Indikatoren hat dieses Bild bestätigt. Sie macht deutlich, dass die EU-Nachhaltigkeitsstrategie kaum Niederschlag in der deutschen nationalen Nachhaltigkeitsstrategie findet. Begründet wird dies unter anderem damit, dass die Eurostat-Nachhaltigkeitsindikatoren „zwar unter Einbeziehung einzelner Fachbehörden der Mitgliedstaaten entwickelt, sie von den Mitgliedstaaten jedoch nicht als Indikatoren der Europäischen Nachhaltigkeitsstrategie oder als Maßstab für die Bewertung von Fortschritten der nationalen Nachhaltigkeitsstrategien beschlossen worden sind.“ Diese fehlende politische Dimension der Indikatoren führt somit auch dazu, dass die EU-Nachhaltigkeitsstrategie nur bedingt in nationalen Nachhaltigkeitsstrategien umgesetzt wird. Eine in dieselbe Richtung verlaufende Zielverfolgung erscheint vor diesem Hintergrund eher zufällig und nicht zwingend verbindlich zu sein.

Die Stellungnahme des Parlamentarischen Beirats für nachhaltige Entwicklung begnügt sich deshalb nicht mit der Kenntnisnahme und Kommentierung der statistischen Fakten zu Leitthemen und -indikatoren, sondern wirft auch Fragen und Anregungen auf mit dem Ziel, dem wichtigen Bemühen um nachhaltige Entwicklung Schubkraft zu geben.

Nachdem die Eurostat-Nachhaltigkeitsindikatoren von den Mitgliedstaaten nicht als Indikatoren der EU-Nachhaltigkeitspolitik und auch nicht als Maßstab für die Bewertung von Fortschritten der nationalen Nachhaltigkeitspolitik beschlossen wurden, stellt sich die Frage nach ihrer Relevanz für die politische zukünftige Arbeit in Europa und in den Mitgliedstaaten. Das gilt auch für die im Fortschrittsbericht exponiert besprochenen Leitindikatoren. Dabei geht es auch um die Frage, was beispielsweise die unterschiedlichen politischen Prioritätensetzungen waren, die dazu geführt haben, dass keine wechselseitige Abstimmung der Indikatoren stattgefunden hat. Für die künftige Bedeutung der EU-Nachhaltigkeitsstrategie ist ebenso von Bedeutung, ob es einen Austausch zwischen der EU und den Regierungen der Mitgliedstaaten gibt und inwieweit daran gearbeitet wird, die Indikatoren zu aktualisieren und auch zu synchronisieren.

Soweit auch andere nationale Parlamente und/oder Regierungen Stellungnahmen zur EU-Nachhaltigkeitsstrategie abgegeben haben, bittet der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung um Benachrichtigung inwieweit und in welcher Form die EU-Kommission diese auf mögliche Konsequenzen für die Arbeit der EU überprüft hat.

3 Themenfelder und Indikatoren der Europäischen Nachhaltigkeitsstrategie im Vergleich zur deutschen Nachhaltigkeitsstrategie

In der erneuerten Strategie für nachhaltige Entwicklung 2006 heißt es: „Nachhaltige Entwicklung ist ein im Vertrag festgelegtes übergeordnetes Ziel der Europäischen Union, das für alle Politikbereiche und Maßnahmen der Union maßgebend ist.“ Gleichzeitig wird anerkannt, dass die Umsetzung der Ziele keine einfache Aufgabe ist: „Die wichtigste Herausforderung besteht darin, unsere derzeitigen nicht nachhaltigen Konsum- und Produktionsmuster und den nicht integrierten Ansatz bei der Politikgestaltung schrittweise zu ändern.“ Um den Fortschritt der Umsetzung überwachen zu können, wurde Eurostat beauftragt, alle zwei Jahre einen Fortschrittsbericht zu erstellen. 2009 legte Eurostat den dritten Fortschrittsbericht vor.

In vielen Bereichen sind erhebliche Anstrengungen notwendig. Eine wichtige Erkenntnis bei Betrachtung der einzelnen Indikatoren ist, dass einige Länder Vorreiter sind und andere um ein Vielfaches dahinter zurückliegen. Besonders deutlich wird das beim Anteil erneuerbarer Energien am Gesamtenergieverbrauch, wo die Spreizung von 0 Prozent bis 30,9 Prozent reicht. Der Bericht gibt zudem keine Auskunft darüber, woran die Umsetzung der Nachhaltigkeitsziele in manchen Ländern scheitert. Es wäre für ein Vorankommen wichtig, dass jene Staaten mitgenommen werden, die derzeit noch weit zurückliegen. Je nach

Ursache – mangelndes Problembewusstsein oder schwache Wirtschaftskraft – sind unterschiedliche Ansätze nötig, damit auf EU-Ebene die Nachhaltigkeitsziele erreicht werden können. Der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung sieht hier Bedarf, den Ursachen nachzugehen, um das richtige Instrumentarium entwickeln und anwenden zu können.

Eurostat hat zehn Themenfelder festgelegt mit insgesamt elf Leit- und vielen weiteren Teilindikatoren. Für die EU-27 liegt nicht immer ausreichend Zahlenmaterial für das Jahr 2000 vor. Dort, wo dies der Fall ist, wird der Wert für die EU-15 bzw. EU-25 angegeben. Da die letzten Erhebungen auf Datenmaterial aus 2007 beruhen, sind die Auswirkungen der Wirtschafts- und Finanzkrise auf die Ziele der Nachhaltigkeitsstrategie noch nicht erkennbar.

Der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung bewertet im Folgenden den aktuellen Stand der Entwicklung und vergleicht diese, sofern die Vergleichbarkeit einigermaßen gewährleistet ist, mit dem Stand der Entwicklung der deutschen Nachhaltigkeitsziele.

3.1 Sozioökonomische Entwicklung

Die „Sozioökonomische Entwicklung“ wird anhand des Leitindikators Zunahme des Pro-Kopf-Bruttoinlandprodukts und den weiteren Indikatoren aus den Bereichen Wirtschaftliche Entwicklung, Innovation, Wettbewerbsfähigkeit und Ökoeffizienz sowie Beschäftigung ermittelt.

Der Leitindikator hat im Zeitraum 2000 bis 2008 um durchschnittlich 1,8 Prozent pro Jahr zugenommen. Aufgrund der Finanz- und Wirtschaftskrise wird für 2009 jedoch mit -4,2 Prozent ein negatives Wachstum erwartet. Beim Leitindikator Bruttoinlandsprodukt (BIP) ist zu berücksichtigen, dass es hier Zielkonflikte mit anderen Bereichen der Nachhaltigkeitsstrategie wie dem Ressourcen- und Flächenverbrauch geben kann; ein positiver Wert lässt dementsprechend nicht notwendigerweise auf eine insgesamt nachhaltige Entwicklung schließen.

Die weiteren Indikatoren geben ein gemischtes Bild ab. Die Gesamtinvestitionen haben sich von 2000 bis 2007 leicht erhöht auf 21,3 Prozent des BIP. Die regionalen Unterschiede des wirtschaftlichen Wohlstands nehmen weiter zu. Die Sparquote privater Haushalte betrug 2008 11,3 Prozent, wobei die regionale Spreizung von -4,3 Prozent bis +16,7 Prozent reicht. Insgesamt entwickeln sich sowohl die regionalen Unterschiede des wirtschaftlichen Wohlstands als auch die Sparquote privater Haushalte leicht negativ.

Die Arbeitsproduktivität nahm im Zeitraum 2001 bis 2007 zu, die Wachstumsrate ist jedoch nach einem Höchststand 2003 rückläufig. Die Energieintensität der Wirtschaft entwickelt sich positiv und konnte von 2000 bis 2007 um jährlich 1 Prozent verbessert werden. Ziel ist laut Eurostat eine Verbesserung um 20 Prozent, wobei leider kein Basisjahr genannt wird, was die Überprüfung der Zielerreichung erschwert.

Problematisch bleiben die Gesamtausgaben für Forschung und Entwicklung, die mit 1,8 Prozent des BIP deutlich unter der Zielvorgabe von 3 Prozent bis zum Jahr 2010 verbleiben.

Die Beschäftigungsquote ist seit 2002 kontinuierlich angestiegen, mit knapp 66 Prozent jedoch nicht genug, um die gesteckten Ziele der Lissabon-Strategie bzw. Europa 2020 zu erreichen. Deutschland übertrifft mit knapp 71 Prozent das EU-Ziel. Mit der Strategie Europa 2020 soll die Erwerbstätigenquote weiter gesteigert werden. Dies wird vor allem auch durch eine Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf flankiert werden müssen. Notwendig sind zum Beispiel der Ausbau von ganztägigen Kinderbetreuungsangeboten und familienfreundliche flexible Arbeitszeitmodelle. Dagegen erfüllen die Frauenbeschäftigungsquote, die Streuung der Beschäftigungsquoten und die Gesamtarbeitslosenquote die Vorgaben, da sie sich deutlich positiv verändert haben.

3.2 Klimawandel und Energie

Laut erneuerter Strategie 2006 ist es allgemeines Ziel, die Klimaänderung und ihre Kosten sowie ihre negativen Auswirkungen auf Gesellschaft und Umwelt zu begrenzen. Bis 2020 sollen bei den Treibhausgasemissionen gegenüber 1990 20 Prozent bzw. bei vergleichbaren Anstrengungen anderer Staaten 30 Prozent eingespart werden; bis 2050 sind laut Rat in den Industrieländern insgesamt 80 bis 95 Prozent angestrebt. 2007 betrug die Einsparung 12,5 Prozent. Deutschland hat sich mit einer Reduzierung um 40 Prozent für 2020 ein ehrgeizigeres Ziel gesetzt.

Der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung ist der Ansicht, dass die EU im weltweiten Kontext zu den Vorreitern zählen kann und soll. Das wäre ein deutliches Zeichen, um auch die Entwicklungs- und Schwellenländer für ein verbindliches Klimaschutzabkommen zu gewinnen. Der Biokraftstoffanteil am Kraftstoffverbrauch sollte 2010 5,75 Prozent und 2020 10 Prozent betragen. Mit 2,6 Prozent in 2007 liegt das Ziel in weiter Ferne. Der Anteil erneuerbarer Energien am Stromverbrauch sollte 2012 bei 21 Prozent und am Gesamtenergieverbrauch bei 12 Prozent, 2015 bei 15 Prozent liegen. 2007 betrug der Anteil am Gesamtenergieverbrauch lediglich 7,8 Prozent. An der Spitze liegen Schweden mit 30,9 Prozent und Lettland mit 29,7 Prozent, Malta bildet das Schlusslicht ohne messbaren Anteil, gefolgt von Großbritannien mit 2,1 Prozent. Deutschland liegt mit 8,9 Prozent für 2009 zwar über seinem Ziel von 4,2 Prozent für 2010, aber nicht viel besser als der EU-Durchschnitt. Auch wenn die Bedingungen von spezifischen geografischen Faktoren abhängen, so sollte das Ziel aus Sicht des Parlamentarischen Beirats für nachhaltige Entwicklung deutlich höher gesteckt werden. Mehr noch müssen auf EU-Ebene Anstrengungen erfolgen, auch jene Mitgliedstaaten mitzunehmen, die unter dem EU-Durchschnitt liegen. Das würde gleichzeitig das Ziel unterstützen, die Nutzung von Ressourcen stärker zu belasten und den Faktor Arbeit zu entlasten.

Vor diesem Hintergrund sind die bereits eingeleiteten Schritte und Verschärfungen der Zielvorgaben der EU zu begrüßen. Die Perspektive für das Ziel eines 20-prozentigen Anteils der erneuerbaren Energien am gesamten

Energieverbrauch bis zum Jahr 2020 sollte fortgeschrieben werden. Wie in Deutschland sollte sich die EU ein Ziel für 2050 setzen. Im deutschen Energiekonzept beträgt das Ziel für 2050 mindestens 50 Prozent beim Primärenergieverbrauch und 80 Prozent beim Strom. Voraussetzung für die Umsetzung der Ziele ist allerdings auch der Umbau der Stromnetze und der Ausbau der Speichertechnologien. Hier sollten seitens der EU die Anstrengungen verstärkt werden, insbesondere beim Ausbau der Stromverbünde mit Skandinavien und Nordafrika.

3.3 Nachhaltiger Verkehr

Allgemeines Ziel eines umweltfreundlichen Verkehrs ist es, das Wirtschaftswachstum von der Verkehrsnachfrage zu entkoppeln und den umweltfreundlichen Verkehr zu fördern. Der Anteil des Straßenverkehrs am Energieverbrauch pro BIP-Einheit betrug 2007 rund 82 Prozent, es folgt der Luftverkehr mit 14,2 Prozent. Die Anteile Schiene und Binnenschifffahrt lagen bei marginalen 2,5 und 1,4 Prozent.

Das Güterverkehrsvolumen stieg seit 2000 um 25 Prozent. 2007 lag der Anteil des Schienenverkehrs bei 18 Prozent, der des Binnenschifffahrtsverkehrs bei 6 Prozent. 76 Prozent der Güter werden auf der Straße transportiert. Deutschland liegt beim Schienenanteil gleich auf, bei der Binnenschifffahrt mit 10 Prozent in 2008 dagegen über dem EU-Schnitt. Laut Prognosen steigt die Güterverkehrsleistung bis 2025 noch enorm. Damit besteht dringender politischer Handlungsbedarf.

Beim Personenverkehr lag der Straßenanteil 2007 bei 83 Prozent. Deutschland liegt mit 79,6 Prozent (2008) knapp darunter. 10 Prozent der Personenkilometer werden mit dem Bus und 7 Prozent mit der Bahn zurückgelegt. Die Aussagekraft des Indikators würde erhöht, wenn beim Straßenverkehr der Anteil der umweltfreundlichen Fahrzeuge angegeben würde.

Der Straßenverkehr trug 2007 mit 94 Prozent zu den gesamten verkehrsbedingten Emissionen bei. Es wird hier also mehr CO_2 ausgestoßen als bei anderen Verkehrsmitteln. Mit 158 g/km 2007 lag der CO_2-Ausstoß neuer Kraftfahrzeuge weit über dem von der EU angestrebten Ziel von 120 g/km für das Jahr 2012, aber auch über dem Ziel von 140 g/km für 2008/2009. Bei der Schadstoffbelastung liegt Deutschland mit rund 3 Prozent jährlich gleichauf. Im Gegensatz zur deutschen Nachhaltigkeitsstrategie existieren auf EU-Ebene bezüglich der Emissionen keine weiteren Ziele. Die Indikatoren Verkehrstote und Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur existieren dagegen nur auf EU-Ebene.

Der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung unterstützt das „Verursacherprinzip“ als ein „Leitprinzip der Politik“ der erneuerten Strategie 2006. Demnach sollen „die Preise die wahren Kosten von Produktion und Konsum für die Gesellschaft widerspiegeln“ und „der Verursacher für den von ihm verursachten Schaden an der menschlichen Gesundheit oder der Umwelt“ aufkommen.

Der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung begrüßt, dass die Feinstaubemissionen von 2000 bis 2006 um jährlich 3 Prozent und die Anzahl der Verkehrstoten von 1991 bis 2007 um 43 Prozent reduziert werden konnten. Zudem werden Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur erfasst, jedoch ohne Zielsetzung und ohne Verteilung auf die unterschiedlichen bzw. umweltfreundlichen Verkehrsmittel.

3.4 Nachhaltiger Konsum und nachhaltige Produktion

Nachhaltiger Konsum und nachhaltige Produktion bemisst sich an der Ressourcenproduktivität und weiteren Indikatoren aus den drei Bereichen Ressourcennutzung und Abfall, Konsumstrukturen und Produktionsstrukturen. Der Leitindikator hat von 2000 bis 2005 mit 1,1 Prozent jährlich eine Steigerung erfahren. Das BIP ist stärker gestiegen als der zunehmende inländische Materialverbrauch. Dadurch wurde eine relative Abkopplung der wirtschaftlichen Entwicklung von der Ressourcennutzung erreicht, wobei die Spreizung innerhalb der EU zwischen unter 0,5 Prozent (Bulgarien) und über 2,5 Prozent (Großbritannien) pro Jahr nicht unbedeutend ist. Zudem muss bedacht werden, dass durch den zunehmenden Import von Vorprodukten die Aussagekraft des Indikators verzerrt dargestellt ist. Z. B. wäre in Deutschland laut Statistischem Bundesamt die Ressourcenproduktivität deutlich niedriger, wenn diese auch bei den Vorprodukten berücksichtigt würde.

Die kommunalen Abfälle sind von 1995 bis 2000 um jährlich 2 Prozent gestiegen, seitdem sinken sie um jährlich 0,1 Prozent. Die Verwertung kommunaler Abfälle durch Recycling und Kompostierung nahm von 2000 bis 2007 insgesamt von rund 25 Prozent auf 37 Prozent zu, das ist eine deutlich positive Entwicklung und kommt dem EU-Ziel, Abfälle als Rohstoffe zu behandeln, entgegen. Die Luftschadstoffemissionen wie Versauerungssubstanzen, Ozonvorläufer und Feinstaub sind um rund 13 Prozent (2000 bis 2006) deutlich zurückgegangen. Deutschland konnte diese von 1990 bis 2008 um 55,3 Prozent senken.

Die Konsumausgaben pro Haushalt steigen an. Im Hinblick auf die Nachhaltigkeitsparameter der Sozial- und Wirtschaftsverträglichkeit ist dies – allen voran bei den jüngsten Beitrittsländern – zu begrüßen. Problematisch sind hingegen die Konsumstrukturen, beispielsweise steigt der Stromverbrauch der Privathaushalte weiter signifikant an. Das geht vor allem auf eine gestiegene Anzahl von Haushalten zurück. Der Anstieg des energetischen Endverbrauchs der privaten Haushalte macht deutlich, dass Effizienzsteigerungen zum Teil durch Reboundeffekte wieder zunichte gemacht werden. Der Rückgang des Energieverbrauchs der privaten Haushalte in Deutschland hingegen zeigt, dass die Effizienzsteigerungen auch gegenläufige Wohlstandseffekte mehr als ausgleichen können. In Deutschland ging der Energiebedarf für Raumwärme innerhalb der letzten zehn Jahre um etwa 20 Prozent zurück, während gleichzeitig die Wohnfläche pro Kopf weiter zunahm. Die Zahl der PKW pro Kopf nimmt zu, seit 2000 mit jährlich 1,7 Prozent jedoch nicht mehr so stark wie vorher mit 2,7 Prozent. Die Spreizung reichte 2006 hier

von 17 PKW pro 100 Einwohner in Rumänien bis 66 in Luxemburg.

Die Produktionsstrukturen haben sich deutlich positiv entwickelt, jedoch beschränken sich die Daten weitgehend auf EU-15. Mehr zertifizierte Umweltmanagementsysteme wurden eingeführt und die Zahl der EU-Umweltauszeichnungen stieg. Der Anteil der ökologischen Landwirtschaft nahm zu, wobei die Spreizung z. B. im Jahr 2007 von wenig über null Prozent (Malta) bis knapp 12 Prozent (Österreich) reicht. Von 2000 bis 2007 haben insbesondere Griechenland (+885 Prozent) und Portugal (+485 Prozent) die größten Zuwächse geleistet. Zudem ging in EU-27 die Viehbestandsdichte zurück. Problematisch ist hierbei aber, dass keine Aussage über die Nitratbelastung getroffen wird, die für eine nachhaltige Landwirtschaft von großer Bedeutung ist.

Im Bericht wird zudem darauf hingewiesen, dass es innerhalb von Mitgliedstaaten ein Nebeneinander von Trends bei der Tierhaltung gibt, worüber die Daten keine Auskunft geben. Mitunter hat die EU-Osterweiterung mit der dort vorherrschenden Weidetierhaltung zur positiven Entwicklung beigetragen. Ob sich hier möglicherweise ein Trend verstetigen lässt, der den Zielen einer nachhaltigen Landwirtschaft entspricht, kann also nicht beurteilt werden.

Mit der Änderung des Konsumverhaltens der Verbraucher lässt sich auch die Spirale aus Nachfrage und Produktion zugunsten nachhaltiger Produkte ändern. Der Ansatz für ein umweltorientiertes und damit nachhaltiges öffentliches Beschaffungswesen sollte unterstützt werden. Hier sollte EU-weit die öffentliche Hand mit gutem Beispiel vorangehen und in den Bereichen, in denen dies möglich und rechtlich zulässig ist, das öffentliche Beschaffungswesen auf Leitlinien einer nachhaltigen Entwicklung umstellen. Der Staatssekretärsausschuss der deutschen Bundesregierung hat in seiner Sitzung im Dezember 2010 hierzu Ansätze für eine „nachhaltige Bundesregierung“ erarbeitet.

3.5 Natürliche Ressourcen

Aus Sicht des Parlamentarischen Beirats für nachhaltige Entwicklung ist zu begrüßen, dass die Wasserentnahme in den EU-Mitgliedsländern weiterhin auf einem gleichbleibenden Niveau liegt und die meisten Länder sogar ihr Entnahmevolumen verringert haben. Die Versorgung mit Wasser wird in Zukunft in vielen Regionen Europas von essentieller und nicht mehr selbstverständlicher Bedeutung sein. Hier sind seitens der EU und ihrer Mitgliedstaaten Anstrengungen erforderlich, um die Verfügbarkeit ausreichender Wassermengen über das gesamte Jahr zu gewährleisten.

In Bezug auf den Erhalt der Artenvielfalt hat die EU ihre Ziele weit verfehlt. Zwar steigt der Anteil der Naturschutzgebiete – dennoch ließ sich das Artensterben nicht aufhalten. Dies zeigt, dass nicht nur Naturschutzgebiete erforderlich sind, um die Artenvielfalt zu erhalten. Auch andere Maßnahmen sind hier zu berücksichtigen, beispielsweise die Befischung der Meere, die Zunahme von Siedlungs- und Verkehrsflächen und die Art der landwirtschaftlichen Nutzung von Flächen. Dies zeigt zum Beispiel der Bestand an Ackerlandvögeln. Hinsichtlich der Fischbestände sollte künftig nicht mehr die Größe der Fischereiflotte ausschlaggebend sein, sondern die Menge Fisch, die mit der verfügbaren Flotte und deren Technologie gefangen werden kann.

Ebenfalls als problematisch bewertet der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung die Entwicklung der Flächennutzung. Trotz einer Verbesserung wurde das vereinbarte Ziel der Vermeidung von Waldschädigungen gemäß den weltweiten Zielen der Vereinten Nationen in Bezug auf die Wälder nicht erreicht. Beim Flächenverbrauch steht auch die EU weiterhin vor großen Herausforderungen. Hier sollte seitens der EU ein ehrgeiziges Ziel formuliert werden. Dies würde dazu beitragen, die Problematik mit ihren verschiedenen Auswirkungen stärker in das öffentliche Bewusstsein zu bringen, um so langfristig möglicherweise nicht nur ein Umdenken, sondern auch eine Änderung des Verhaltens zu bewirken.

3.6 Öffentliche Gesundheit

Ziel der Europäischen Nachhaltigkeitsstrategie im Bereich öffentliche Gesundheit ist die Förderung der öffentlichen Gesundheit und verbesserter Schutz vor Gesundheitsbedrohungen. Die positive Entwicklung im Bereich der Lebenserwartung und der Erwartung „gesunder Lebensjahre“ ist aus Sicht des Parlamentarischen Beirats für nachhaltige Entwicklung zu begrüßen. Im Bereich der psychischen Gesundheit und beim Rückgang der Sterberate (chronische Krankheiten/Selbstmordrate) gibt es positive Signale.

Festzustellen ist jedoch, dass sich von 2005 bis 2007 in der EU insgesamt die einkommensschwächeren Mitglieder der Gesellschaft die nötige Gesundheitsversorgung nach eigenen Angaben weniger leisten konnten als die gut und besser verdienenden Mitglieder. Problematisch ist hierbei der kurze Beobachtungszeitraum und die Nichtberücksichtigung der Qualität der Gesundheitsversorgung bei der Bewertung. Der Indikator zeigt, dass die Gesundheitsversorgung offensichtlich nicht für alle hinreichend zugänglich, sondern eher eine Frage der individuellen finanziellen Möglichkeiten ist. Hier stehen die einzelnen EU-Mitgliedstaaten vor der großen Herausforderung, das Gesundheitswesen EU-weit grundlegender zu untersuchen und durch eine qualitativ hochwertige Gesundheitsversorgung für alle nachhaltiger zu strukturieren. Bemerkenswert ist der Hinweis des Vorsitzes des Europäischen Rates auf Antibiotikaresistenzen. Diese stellen eine nicht zu unterschätzende Gefahr für die Gesundheitsversorgung dar und sollten in den kommenden Jahren durch entsprechende Schritte EU-weit eingedämmt werden.

Vor dem Hintergrund, dass die Menge der produzierten chemischen Stoffe zugenommen hat, sollte jede Möglichkeit genutzt werden, das Ziel zu erreichen, bis zum Jahr 2020 Chemikalien auf eine Weise produzieren zu lassen, die keine große Gefährdung für die menschliche Gesundheit und die Umwelt darstellt.

3.7 Soziale Eingliederung

Unter dem Thema Soziale Eingliederung wird insbesondere über die Entwicklung bei der Armutsgefährdung (Leitindikator) und deren Bezug zum Zugang zum Arbeitsmarkt und zur Bildung berichtet. Der Bezug zu Integrationsfragen bleibt hier ausgeblendet, was sicher eine Schwäche in der Analyse ist.

Es ist festzustellen, dass von 2005 bis 2007 die Schere zwischen Arm und Reich innerhalb der EU weiter auseinandergeht und dass die Zahl der armutsgefährdenden Menschen seit 2005 (rd. 16,5 Prozent) konstant bleibt. Überproportional betroffen sind Kinder, Jugendliche, ältere Menschen, besonders zahlreich (34 Prozent) aber auch alleinerziehende Eltern. Deutschland liegt mit 15,2 Prozent knapp unter dem europäischen Durschnitt.

Extreme sind die Tschechische Republik mit 9 Prozent und Lettland mit 25,6 Prozent. Die statistische Feststellung führt z. B. zu der Frage, ob in der Tschechischen Republik eine bessere Balance im Sinne sozialer Gerechtigkeit gefunden wurde, aber auch, wie der Lebensstandard der Armutsgefährdeten und der Nicht-Armutsgefährdeten in dem Land insgesamt ist.

Die definierte Armutsgrenze von 60 Prozent des mittleren verfügbaren Äquivalenzeinkommens ist vor allem eine relative Größe und deshalb problematisch, da sie keine Aussage einerseits über die genaue Einkommensverteilung und -extreme und andererseits über die absolute Höhe des Lebensstandards der Armutsgefährdeten im Ländervergleich zulässt. Das gilt auch für den Ansatz, die 20 Prozent Reichsten und die 20 Prozent Ärmsten zu vergleichen.

Ein Armuts- und Reichtumsbericht für EU-27, wie ihn Deutschland kennt, der ein zentrales Ziel aus Europa 2020 (nämlich 20 Millionen armutsgefährdete Menschen weniger in EU bis 2020) im Blick hätte, könnte für mehr Transparenz sorgen. Auch in Bezug auf die wichtige Frage, wie viele der armutsgefährdeten Personen nicht oder nicht mehr im Erwerbsalter sind und inwiefern Sozialtransfers Armutsgefährdung überwinden.

Wichtig ist der statistische Hinweis, dass 8 Prozent der Menschen erwerbstätig, gleichwohl aber armutsgefährdet sind, fast die Hälfte der insgesamt Armutsgefährdeten. Das zeigt noch einmal die Notwendigkeit, eine Lohnpolitik zu unterstützen, die die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nicht in Armutsgefährdung führt und die generell das Ziel von Vollbeschäftigung nicht aus den Augen verliert. Die geschlechtsspezifischen Lohnunterschiede, die in der EU nicht abgenommen haben, bleiben dabei ein spezielles Ärgernis, das zügig angegangen werden muss und nicht nur konstatiert werden darf.

Bildung ist keine Garantie auf ein Leben jenseits der Armutsgefährdung, aber ganz überwiegend doch eine Bedingung dafür. Und das im Vergleich zu früheren Generationen immer mehr. Ein kindgerechtes, umfassendes Bildungs- und Erziehungsangebot für das vorschulische Alter ist eine der wichtigsten Voraussetzungen dafür, die Bildungs- und damit Berufs- und Lebenschancen der jungen Menschen nachhaltig zu verbessern. Hinweise darauf fehlen im dritten Fortschrittsbericht – damit auch auf die besondere Bedeutung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf für die soziale Eingliederung im Sinne des Leitindikators.

Der Anteil der frühen Schulabgänger ist im Zeitraum 2000 bis 2008 EU-weit stetig gesunken. Auch hat sich die Situation für Deutschland seit 2003 bis 2009 jedes Jahr verbessert. Von knapp 89 000 auf rund 58 000 ist die Anzahl der jungen Menschen gesunken, die jährlich in unserem Land die Schule ohne Abschluss verlassen. Dennoch ist bedauerlicherweise die Zielvorgabe, den Anteil der frühen Schulabgänger ohne Sekundarstufe-II-Abschluss, die sich zudem nicht in Ausbildung befinden und in den letzten vier Wochen nicht an non-formalen Bildungsveranstaltungen teilgenommen haben bis zum Jahr 2010 auf 10 Prozent der 18- bis 24-Jährigen zu senken EU-weit nicht erreicht worden. Es ist zu hoffen, dass die EU dieses in der Europa 2020-Strategie erneut gesetzte Ziel nachdrücklich verfolgt. Wichtig ist im Bericht der nachdrückliche Verweis auf die Bedeutung lebenslangen Lernens. Das gilt gerade auch für die diesbezüglichen Aktivitäten in Deutschland.

3.8 Demografische Veränderungen

Die Bewertung der Entwicklung in Bezug auf den Leitindikator (Beschäftigungsquote älterer Erwerbstätiger) und bezüglich der Lebenserwartung von 65-jährigen Männern und Frauen, das Einkommen der Personen über 65 Jahre und die Staatsverschuldung werden unter der Thematik Demografische Veränderungen behandelt. Fruchtbarkeitsrate, Armutsgefährdung Älterer, das Renteneintrittsalter und Pflegekostenproblematik werden angesprochen.

Die Analyse des komplexen Themas ist damit begonnen, aber doch deutlich unzureichend. Es fehlt die klare Ansprache mindestens der Aspekte Fachkräftemangel, allgemeine Pflegestruktur, Zuwanderung, Binnenfluktuation, Prävention und Potentiale des Alters.

Die Beschäftigung Älterer entwickelt sich recht positiv, bei den 55- bis 64-Jährigen ist 2010 wohl eine Erwerbstätigenquote von 50 Prozent erreicht. Deutschland liegt bereits deutlich darüber und nahe an 60 Prozent (Vergleichszahl Deutschland 1998: 36 Prozent; 2009: 56,2 Prozent).

Indikatoren für die Lebensqualität und die Angemessenheit von Altersrenten weisen in den letzten Jahren eine recht negative Entwicklung auf. Es fällt auf, dass sich der in den 1990er Jahren verzeichnete Rückgang der Armutsgefährdung von Menschen über 65 Jahren in EU-15 in den ersten sieben Jahren dieses Jahrhunderts umgekehrt hat.

Die Lebenserwartung steigt weiter. Da die Fertilitätsrate annähernd unverändert niedrig zu bleiben scheint, verändert sich in der EU bis 2060 der Altenquotient auf voraussichtlich 2:1. (In Deutschland bereits um 2030). Das hat Auswirkungen auf die spezifischen sozialen Sicherungssysteme bzw. die staatlichen Transfers. Zuwanderungen von Menschen in Erwerbsalter und Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters können zur Entlastung beitragen. Das gilt auch für weitere Produktivitätssteigerungen. Eine entsprechende Nachfrage nach Arbeitskräften immer vorausgesetzt.

Für die öffentlichen Haushalte und sozialen Sicherungssysteme ist es eine große Herausforderung, diese demografiefest umzugestalten. Allerdings ist dies eher eine Aufgabe für die Mitgliedstaaten und weniger für die EU-Kommission. Die Risiken, die sich aus der Bevölkerungsalterung für die Staatsfinanzen als Ganzes ergeben, werden allerdings im Rahmen der Umsetzung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes vom Rat der Wirtschafts- und Finanzminister geprüft.

Das Europa-2020-Ziel, dass 75 Prozent der Bevölkerung im Alter von 20 bis 64 Jahren in Arbeit sein sollen, ist in Deutschland erreicht. Insgesamt drückt dieses Themen-Kapitel wenig Zuversicht aus und lässt die demografischen Veränderungen als eine vor allem schwierige, problematische Entwicklung erscheinen, wenn auch diese Formulierung nicht ausdrücklich vorkommt. Es fehlen aber die möglichen Ansätze, die Chancen der demografischen Entwicklung, die es gibt, zu fixieren und deutlicher zu befördern.

3.9 Globale Partnerschaft

Nachhaltigkeit muss immer weltweit gedacht werden. Gemäß der Vorstellung vom Globalen Dorf stellt die Nachhaltigkeitsstrategie der deutschen Bundesregierung fest, im Zeitalter der Globalisierung habe „jede Investition, jede nationale Strukturmaßnahme und vor allem unsere Produktions- und Lebensweise Auswirkungen jenseits der staatlichen Grenzen.“ Die erneuerte Strategie 2006 erklärt die „aktive Förderung der nachhaltigen Entwicklung in der ganzen Welt“ zum allgemeinen Ziel. Innen- und außenpolitischen Maßnahmen der Europäischen Union sollen mit der globalen nachhaltigen Entwicklung und mit den eingegangenen internationalen Verpflichtungen im Einklang stehen.

Der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung begrüßt, dass die EU und Deutschland die Umsetzung der UN-Millenniumserklärung bis 2015, sowie der Abschlusserklärungen der UN-Weltgipfel von 2005 und 2010 zur Erreichung der Millenniumentwicklungsziele im Sinne eines fairen Interessenausgleiches zwischen Industrie- und Entwicklungsländern als Nachhaltigkeitsziele definiert haben.

Leitindikator ist die Quantität und Qualität der Entwicklungszusammenarbeit. Die EU und Deutschland verfolgen das Ziel, bis 2015 0,7 Prozent des Bruttonationaleinkommens (BNE) als offizielle entwicklungspolitische Maßnahmen (Official Development Assistance/ODA) und humanitäre Hilfe bereitzustellen. Als Zwischenziel bis 2010 hat die erneuerte Strategie 2006 eine ODA-Quote von 0,56 Prozent des BNE bestimmt. Für die EU-Länder mit Beitritt nach 2002 wurde bis 2010 die ODA-Quote von 0,17 Prozent des BNE festgelegt, für 2015 entsprechend 0,33 Prozent.

Der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung stellt fest, dass Wirkungen von Entwicklungszusammenarbeit auf nachhaltige Entwicklung schwer nachprüfbar sind. Mit 0,35 Prozent im Jahr 2009 und voraussichtlich 0,40 Prozent für 2010 ist es Deutschland nicht gelungen, die seit Jahrzehnten verfehlten ODA-Ziele auf das angepeilte Zwischenziel von 0,56 Prozent zu heben. Eurostat erwartet eine Verfehlung des Zwischenziels mit 0,4 Prozent auch auf EU-27-Ebene, wobei die Streuung zwischen 0,1 Prozent (Bulgarien) und 1 Prozent (Schweden) stark schwankt (Stand 2008).

Die ODA-Quote schließt staatliche Schuldenerlasse mit ein. Auf EU-15-Ebene sind private Auslandsdirektinvestitionen (FDI) von 2000 bis 2007 jährlich um durchschnittlich 9 Prozent angestiegen, was größtenteils auf einen einseitigen Anstieg in China zurückzuführen ist. FDI in Ländern mit geringem Einkommen sind hingegen nicht gewachsen.

Als weiterer Indikator in der EU und Deutschland wird die Beteiligung von Entwicklungsländern am globalen Handel genannt. Dieser misst Einfuhren aus Entwicklungsländern. Ein Zahlenziel wird nicht genannt. Deutschland gewährt den am wenigsten entwickelten Ländern (LDC) einen nahezu zoll- und quotenfreien Marktzugang. Trotzdem stellt der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung anhaltende Ungleichgewichte im globalen Handelssystem fest. Einem wachsenden Handel von 2000 bis 2008 mit Schwellenländern steht ein stagnierender bzw. sogar rückläufiger Handel mit den ärmsten Ländern gegenüber, wobei die Dynamik der chinesischen Außenhandelsentwicklung den Indikator stark prägt. Rechnet man die chinesischen Einfuhren von 1995 bis 2009 aus den Einfuhren aus den Entwicklungsländern insgesamt heraus, zeigt sich, dass sich deren Anteil an den deutschen Importen kaum verändert hat und bei einem Zehntel stagniert (10,5 Prozent in 2009). Dieser Trend bestätigt sich auf EU-27-Ebene.

Der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung stellt fest, dass eine nachhaltigere Beteiligung der Entwicklungsländer am globalen Handel kaum erkennbar ist und Abhängigkeiten bestehen. Der hohe Anteil von Rohstoffen am Import deutet auf eine anhaltend mangelhafte nachhaltige Entwicklung in den Ländern des Südens hin. Aus Sicht des PBNE muss im Sinne der Nachhaltigkeit eine schrittweise Steigerung des Anteils von Zwischen- und Endprodukten und damit mehr Wertschöpfung in Entwicklungsländern erreicht werden. Um diese Ziele zu erreichen, müssen nach Auffassung des PBNE folgende Voraussetzungen erfüllt sein: ein verstärkter Know-How-Transfer von Norden nach Süden, eine Änderung der europäischen Zollpolitik, die Unterstützung bei der Etablierung nachhaltiger Produktions- und Verarbeitungsverfahren, eine Steigerung der Rohstoffproduktivität und der Aufbau regionaler Wirtschaftskreisläufe.

Der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung begrüßt die Empfehlung der ESDS für einen Abbau von Subventionen im europäischen Agrarsektor zur Reduzierung von Wettbewerbsverzerrung. Auf EU27-Ebene ist jährlich ein durchschnittlicher Rückgang um 8,5 Prozent – von 44,5 Mrd. Euro (2000) auf 28,5 Mrd. Euro (2006) – zu verzeichnen.

3.10 Gute Staatsführung

Diesem Thema ist kein Leitindikator zugeordnet, da „kein Indikator als hinreichend robust und politisch relevant angesehen wurde, um einen umfassenden Überblick über das Konzept der guten Staatsführung zu geben“.

Zum Thema werden aber positive Trends bei der Verfügbarkeit und Nutzung der elektronischen Behördendienste und bei der Umsetzung des Gemeinschaftsrechts konstatiert und negative bei Vertragsverletzungen, die dem Europäischen Gerichtshof vorgelegt werden, und bei Wahlbeteiligungen bei nationalen Wahlen, aber noch stärker bei den Wahlen zum Europäischen Parlament (EP). Das EP hat andererseits bei den EU-Bürgern das größte Vertrauen unter den wichtigsten EU-Institutionen, mehr als die Europäische Kommission und der Rat der EU.

Es ist allerdings vor dem Hintergrund, dass die Wahlbeteiligung zum Europaparlament beständig abnimmt, fraglich, inwieweit eine Vertrauenserklärung gegenüber dem EU-Parlament von mehr als der Hälfte der EU-Bürger als positiver Befund gewertet werden kann.

Festgestellt wird auch, dass die angestrebte allgemeine Verlagerung hin zu einem höheren Anteil der Umweltsteuern an den Gesamtsteuereinnahmen nicht erreicht wurde.

Es bleibt insgesamt unklar, was mit diesen statistischen Werten in Bezug auf die nachhaltige Entwicklung in der EU verifiziert werden soll. Auch wieso sie in dem Thema „Gute Staatsführung“ gebündelt werden.

Dabei ist jeder einzelne der aufgeführten Aspekte für sich genommen durchaus von Interesse und ein Zeichen. Zu fordern ist, den noch unbefriedigenden Versuch nicht aufzugeben, sondern zu präzisieren und zu verbreitern. Für die nachhaltige Entwicklung in der EU sind in diesem Gesamtzusammenhang von besonderer Bedeutung: die individuellen Freiheitsrechte, die Menschenrechte, der demokratische Gehalt der EU-Strukturen, die EU-Treue der Nationalstaaten und die Lebendigkeit der Demokratie in Europa.

4 Bewertung der Europäischen Nachhaltigkeitsstrategie und Erwartungen an die Weiterentwicklung

Die Kapitel zwei und drei der vorliegenden Stellungnahme des Parlamentarischen Beirats für nachhaltige Entwicklung (PBNE) zeigen, dass die Nachhaltigkeitsstrategie der Europäischen Union sowohl im Bereich des Nachhaltigkeitsmanagements als auch bei einzelnen Themenbereichen Schwächen aufweist. Auch wenn einzelne Themenbereiche in anderen Rechtsakten der EU aufgegriffen werden, sollten sie dennoch – ähnlich wie in der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie Deutschlands – auch im Rahmen der EU-Nachhaltigkeitsstrategie entsprechend aufgenommen und behandelt werden. Der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung fordert die Bundesregierung auf, sich auf europäischer Ebene für die unter Kapitel 4.1. und 4.2. angesprochenen Aspekte einzusetzen und den Parlamentarischen Beirat für nachhaltige Entwicklung regelmäßig über die Verhandlungen zu informieren.

4.1 Nachhaltigkeitsmanagement

Der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung unterstützt die Feststellung des Rates in seinem Bericht über die Überprüfung der EU-Strategie für nachhaltige Entwicklung vom 1. Dezember 2009, dass es sich bei der Nachhaltigkeitsstrategie um „ein langfristiges zukunftsweisendes Konzept“ handelt und „einen übergeordneten politischen Rahmen zur Ausrichtung aller EU-Maßnahmen und –Strategien“ bildet. Er empfiehlt deshalb dringend, die Europäische Nachhaltigkeitsstrategie zügig, am besten wie ursprünglich geplant 2011, zu überprüfen, die Indikatoren – wie beabsichtigt – effektiver anzuwenden und die weiteren Strategien und Maßnahmen stringent daran auszurichten.

Vorlage des Eurostat-Berichtes

Der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung schließt sich der Empfehlung des Rates der Europäischen Union an, dass der Fortschrittsbericht von Eurostat künftig bereits im Frühjahr vorzulegen sei. Damit können sich die Schlussfolgerungen des Rats auf bessere Informationen stützen.

Verknüpfung mit anderen EU-Strategien

Das Verhältnis der Europäischen Nachhaltigkeitsstrategie als Dachstrategie und den weiteren Strategien, wie Europa 2020, zueinander ist nicht eindeutig. Der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung setzt sich für eine Verknüpfung ein, bei der die Europäische Nachhaltigkeitsstrategie auf die langfristige Überwachung der Indikatoren abzielt, während die weiteren Strategien konkrete zielführende Maßnahmen benennen.

Weiterentwicklung der Indikatoren

Der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung unterstützt den Ansatz, Indikatoren der EU-Nachhaltigkeitsstrategie bei Bedarf zu überarbeiten. Eine Überarbeitung der Indikatoren sollte allerdings nur dort erfolgen, wo die Aussagekraft deutlich verbessert werden kann, um eine langfristige Vergleichbarkeit weitestgehend aufrechtzuerhalten.

Sofern Indikatoren oder möglicherweise Zielvorgaben geändert werden, sollten aus Sicht des Parlamentarischen Beirats für nachhaltige Entwicklung die alten Indikatoren und Werte zumindest aufgeführt werden, um die ursprüngliche Intention transparent und nachvollziehbar im öffentlichen Bewusstsein zu halten. Dabei sollten sowohl die Gründe für die Änderung dargelegt und Handlungsoptionen, die sich für ein neues Ziel ergeben, aufgezeigt werden. Dort, wo Ziele vorzeitig erreicht werden und aus Nachhaltigkeitsgründen eine weitere Verbesserung geboten ist, sollten diese entsprechend angepasst werden.

In ihrer Mitteilung vom 24. Juli 2009 würdigt die Kommission die Eurostat Indikatorenberichte und schlägt vor,

weitere Indikatoren zu entwickeln, um eine nachhaltige Entwicklung besser gewährleisten zu können. Hier erwägt sie die Einführung eines Scoreboards als „Anzeiger der Fortschritte auf dem Weg zu einer nachhaltigeren Entwicklung“. Der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung unterstützt eine bessere Überwachung der Zieleinhaltung, damit die richtigen politischen Maßnahmen für mehr Nachhaltigkeit entwickelt und umgesetzt werden können.

Verbindlichkeit der Indikatoren für nationale Nachhaltigkeitsstrategien

Eine große Schwäche der Europäische Nachhaltigkeitsstrategie ist, dass die von Eurostat festgelegten Indikatoren nicht politisch diskutiert und damit für die Mitgliedstaaten nicht bindend sind. Daher müssen die Indikatoren in einem politischen Prozess debattiert und vereinheitlicht werden – dies gilt sowohl für die Überarbeitung als auch für die Entwicklung weiterer Indikatoren.

Um sicherzustellen, dass die Ziele der Europäischen Nachhaltigkeitsstrategie EU-weit einheitlich anerkannt und verfolgt werden, ist es zudem erforderlich, die Indikatoren und Ziele – sofern nicht bereits geschehen – zwischen der EU und den Mitgliedstaaten abzustimmen. Nur wenn die EU mit ihrer Nachhaltigkeitsstrategie und die Mitgliedsländer mit ihren nationalen Nachhaltigkeitsstrategien an denselben Zielen festhalten und arbeiten, lässt sich die EU-Nachhaltigkeitsstrategie effektiv verfolgen. Über die EU-Ziele hinausgehende Zielvorgaben in nationalen Nachhaltigkeitsstrategien bleiben davon unberührt – die EU gibt hier lediglich einen Mindestrahmen vor.

Politische Verankerung der EU-Nachhaltigkeitsstrategie im Rat der Europäischen Union

Aus Sicht des Parlamentarischen Beirats für nachhaltige Entwicklung sollte die EU-Nachhaltigkeitsstrategie für die Arbeit der Europäischen Union verbindlicher werden. Hierfür sollte nach Auffassung des PBNE eine Ratsarbeitsgruppe „Nachhaltige Entwicklung“ gegründet werden, um das Thema seitens des Rates der Europäischen Union stärker verfolgen zu können. Die derzeit bestehende organisatorische Anbindung der Nachhaltigkeitsstrategie in der EU-Kommission ist zu verbessern und personell angemessener auszustatten.

Die institutionelle Verankerung muss verbessert werden, um der Strategie mehr Geltung zu verschaffen.

Politische Verankerung der EU-Nachhaltigkeitsstrategie im Europäischen Parlament

Aus Sicht des Parlamentarischen Beirats für nachhaltige Entwicklung wäre es wünschenswert, wenn seitens des Europaparlamentes ein Gremium geschaffen werden könnte, dass parallel zu den Akten der EU-Administration auch auf parlamentarischer Ebene die Nachhaltigkeitsstrategie stärker begleitet.

Der Deutsche Bundestag hat mit dem Parlamentarischen Beirat für nachhaltige Entwicklung ein Gremium geschaffen, das unter anderem die Fortschreibung der Nachhaltigkeitsstrategie parlamentarisch begleitet. Auch wenn die institutionelle Absicherung des PBNE noch Ausbaupotential aufweist, ist mit diesem Gremium der Leitgedanke nachhaltiger Entwicklung mittlerweile deutlich sichtbar im Gefüge der parlamentarischen Beratungen verankert worden.

Der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung empfiehlt dem Europäischen Parlament, ebenfalls einen Beirat oder ein vergleichbares Gremium zur Begleitung der EU-Nachhaltigkeitsstrategie zu etablieren. Dadurch könnte auch das Europaparlament eine aktivere Rolle in der Debatte um Nachhaltigkeit und Zukunftsfähigkeit einnehmen.

Fortschreibung der EU-Nachhaltigkeitsstrategie

Aus Sicht des Parlamentarischen Beirats für nachhaltige Entwicklung sollte die Fortschreibung der EU-Nachhaltigkeitsstrategie spätestens auf der EU-Ratssitzung im Dezember 2011 beschlossen werden. Dieser Beschluss wäre ein wichtiges Signal an die Konferenz Rio+20 im Mai 2012, dass die Europäische Union nicht nur eine Nachhaltigkeitsstrategie zu deklamatorischen Zwecken, um der Pflicht zu genügen, erarbeitet hat, sondern dass die EU das Thema nachhaltige Entwicklung auch künftig mit großem Engagement betreiben wird. Die Fortschreibung selber sollte im Anschluss an die Konferenz von Rio+20 beginnen, um sicherstellen zu können, dass die Ergebnisse der Konferenz in der weiterentwickelten EU-Nachhaltigkeitsstrategie berücksichtigt werden können.

4.2 Bislang nicht ausreichend berücksichtigte Themenfelder

Öffentliche Finanzen und Haushaltspolitik

Die Strategie Europa 2020 als Nachfolge der Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung ist erklärterweise auch eine Reaktion auf die Wirtschafts- und Finanzkrise der vergangenen Jahre, die im Fortschrittsbericht – der auf Zahlen bis 2008 basierte – noch nicht abzubilden war. Umso auffälliger ist, dass in dieser Strategie Europa 2020, wie auch vorher bei den Indikatoren der Nachhaltigkeitsstrategie, die Beschreibung von Zielen und die Bestimmung von Indikatoren, die die öffentlichen Finanzen und die Haushaltspolitik zum Gegenstand hätten, zu wenig Beachtung findet. Das gilt auch für die Rolle der Finanzindustrie.

Nachhaltigkeitspolitik kann sich nicht damit begnügen, Rückschläge und Irrwege aufzuräumen, die durch leichtfertige und mutwillige Risiken in öffentlichen Haushalten oder im öffentlichen und privaten Finanzwesen verursacht werden. Politik muss in Zukunft stärker als bisher und abgestimmter als bisher vorbeugend Risikogefahren eindämmen. Das geht über die unmittelbare Aufgabe der Nachhaltigkeitspolitik hinaus, berührt sie aber essentiell in ihren Wirkungsmöglichkeiten. Die Finanzkrise hat gezeigt, dass tragfähige öffentliche Haushalte und damit die Einhaltung geeigneter Stabilitätskriterien unerlässlich sind, um Europa selbst als Projekt nicht zu gefährden. Eine

Verschleierung der tatsächlichen haushalterischen Situation darf es deshalb künftig nicht mehr geben. Bei tragfähigen öffentlichen Haushalten handelt es sich um ein genuin nachhaltiges Ziel.

Die Staatsverschuldung wird bisher nicht ausreichend als Indikator berücksichtigt. Der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung empfiehlt, diesem Themenbereich bei der Fortschreibung der EU-Nachhaltigkeitsstrategie einen größeren Raum einzuräumen. Hier ist auch eine stärkere Abstimmung auf europäischer Ebene wünschenswert.

Ungleichgewichte in den Mitgliedstaaten

Die Bewertung unter dem Kapitel 3 zeigt auch, dass der Stand der Entwicklung der Indikatoren in den Mitgliedstaaten überwiegend weit auseinanderliegt. Es stellt sich die Frage, wie lange diese zentrale Problematik der EU-Nachhaltigkeitspolitik beschwiegen wird. Sie offenbart die überkommenen Ungleichgewichte in den Mitgliedstaaten und die Tatsache, dass Wege der Nachhaltigkeit, die im nationalen Rahmen auf sehr unterschiedliche Weise gegangen werden, ihrerseits zu erheblichen Friktionen in der Gemeinschaft führen können. Die Erfahrungen und gefährlichen Turbulenzen dieser Jahre auf den globalen Finanzmärkten, deren Folgen bei Weitem noch nicht gemeistert sind, sollten Anlass sein, darüber grundsätzlich und perspektivisch nachzudenken. Dabei muss auch Rechenschaft darüber gegeben werden, inwiefern die bereits bestehenden Fonds der EU besser auf eine nachhaltige Entwicklung ausgerichtet werden können.

Neue Herausforderungen und künftige Schwerpunkte

Mit seinem Bericht über die Überprüfung der EU-Strategie für nachhaltige Entwicklung vom 1. Dezember 2009 spricht der Rat neue Herausforderungen und künftige Schwerpunkte an, die „in der EU-Strategie für nachhaltige Entwicklung noch nicht erfasst oder nur am Rande berührt werden“. Diese sind: Energieversorgungssicherheit, Klimawandelanpassung, Ernährungssicherheit und Flächennutzung. Dabei gehe es u. a. konkret um ressourcenschonendes Wirtschaften mit geringem CO_2-Ausstoß, nachhaltiges Verbrauchsverhalten, den Erhalt der biologischen Vielfalt, aber auch um Migration und soziale Eingliederung unter Berücksichtigung der demografischen Entwicklung sowie um die Bekämpfung der weltweiten Armut und einem „gerechten und umweltschonenden Wachstums (…) hinsichtlich eines zunehmenden Bedarfs an natürlichen Ressourcen“. Der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung unterstreicht diese Herausforderungen und begrüßt die Absicht des Rates, zu prüfen, ob die Strategie neu ausgerichtet werden muss, um „besser auf die Komplexität und die hohe Dynamik der politischen Entscheidungsprozesse und die neuen Herausforderungen durch die globalen Veränderungen reagieren“ zu können.

Gute Staatsführung

Der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung hält die Behandlung des Leitthemas „Gute Staatsführung“ in der derzeitigen Form für nicht geeignet, belastbare Aussagen über eine nachhaltig ausgerichtete Staatsführung zu liefern. Letztendlich gibt es nicht nur keinen Leitindikator für diesen Themenbereich. Auch die vorhandenen Indikatoren sind mit Ausnahme des Anteils der Umweltsteuern an den Gesamtsteuereinnahmen eher marginal, sodass der EU-Kommission empfohlen werden sollte, dieses Themenfeld aus dem Bereich der Indikatoren zu streichen und als ein weiteres Thema von besonderer Bedeutung in einen allgemeineren Teil der Nachhaltigkeitsstrategie zu verlagern. Bündeln ließen sich diese Aspekte, die bisher nicht ausdrücklich genannt sind, aber im Kapitel und im Titel „Gute Staatsführung“ teils anklingen, unter dem Thema Demokratie mit den Aspekten Freiheits- und Menschenrechte, Bürgerbeteiligung, Leistungsfähigkeit der staatlichen Strukturen und EU-Treue.

Andreas Jung, MdB
Vorsitzender



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin, www.heenemann-druck.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333